Deutscher Bundestag **Drucksache 17/3797**

17. Wahlperiode 17. 11. 2010

Antwort
der Bundesregierung

auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Viola von Cramon-Taubadel, Josef Philip Winkler, Marieluise Beck (Bremen), weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN
– Drucksache 17/3593 –

Neufassung der Flüchtlingsanerkennungsrichtlinie

Vorbemerkung der Fragesteller

Die Richtlinie 2004/83/EG des Rates vom 29. April 2004 regelt die Mindestnormen für die Anerkennung und den Status von Drittstaatsangehörigen oder Staatenlosen als Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz und den Inhalt des zu gewährenden Schutzes.

Die Europäische Kommission hatte am 23. Oktober 2009 (als Teil seiner sog. Asylstrategie vom Juni 2008 – KOM(2008) 360) einen Vorschlag für die Neufassung der Flüchtlingsanerkennungsrichtlinie vorgelegt (KOM(2009) 551). Gemeinsam mit der Reform der Asylverfahrensrichtlinie (Artikel 3 Absatz 1) zielt die Neufassung darauf, Asylsuchende und Personen, die um subsidiären Schutz nachsuchen, gleich zu behandeln.

Die EU-Mitgliedstaaten teilen dieses Reformanliegen der EU-Kommission und haben sich im „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ (EU-Ratsdokument 13440/08, S. 11) und später im „Stockholmer Programm“ (EU-Ratsdokument 5731/10, S. 114) dazu bekannt, spätestens bis 2012 Personen, denen Asyl oder subsidiärer Schutz gewährt wird, einen einheitlichen Schutz zu ermöglichen.

Die EU-Kommission konstatiert in ihrem Vorschlag für eine Neufassung die unzureichende Umsetzung der bisherigen Richtlinie. Das Hauptproblem liegt demnach darin, dass die angenommenen Mindestnormen ungenau und unklar formuliert sind. Dies hat eine Asylanerkennungspraxis der EU-Mitgliedstaaten zur Folge, die in zahlreichen dokumentierten Fällen sich nicht uneingeschränkt mit den sich weiterentwickelnden Menschenrechts- und Flüchtlingsnormen übereinstimmt. Änderungsbedarf sieht die EU-Kommission besonders aufgrund der nicht hinlänglichen Harmonisierung der unterschiedlichen Asylanerkennungsverfahren und deren mangelnden Qualität und Effizienz.

Die Antwort wurde namens der Bundesregierung mit Schreiben des Bundesministeriums des Innern vom 15. November 2010 übermittelt.

Die Drucksache enthält zusätzlich – in kleinerer Schrifttype – den Fragetext.

Deshalb verfolgt der Neufassungsvorschlag der EU-Kommission folgende Änderungen:

- Präzisierung der Rechtsbegriffe und damit Vereinfachung ihrer Anwendung, um zu tragfähigeren Entscheidungen in erster Instanz zu kommen,
- Straffung der Verfahren für die Zuerkennung von Rechten für die beiden Gruppen von Schutzberechtigten (Flüchtlinge und subsidiär Geschützte) und folglich Verbesserung der Effizienz des Asylverfahrens,
- Angleichung des Schutzstatus von Flüchtlingen und subsidiär Geschützten und den sich daraus ergebenden sozialen Folgerechten und
- Sicherstellung der Kohärenz mit der Rechtsprechung des Europäischen Gerichtshofs (EuGH) und des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR).

Die amtierende belgische Ratspräsidentschaft räumt der Flüchtlingsanerkennungsrichtlinie innerhalb der Reformen der europäischen Asylpolitik hohe Priorität bei.

Deutschland hat dem wichtigen Aspekt des Neufassungsvorschlags, die Gleichstellung von subsidiär Geschützten mit Flüchtlingen, bereits im Grundsatz bei den Verhandlungen um die Daueraufenthaltsrichtlinie 2008 zugestimmt. Die Bundesregierung hat aber – wie in den Verhandlungen um die Neufassung der Asylverfahrensrichtlinie und der Dublin-II-Verordnung (vgl. Bundestagsdrucksachen 17/1852 und 17/2544) – zahlreiche Vorbehalte gegen den Neufassungsvorschlag angemeldet.

Hinweis: Die nachfolgenden Fragen beziehen sich auf die EU-Ratsdokumente 12447/10 (vom 26. Juli 2010), 14331/10 (vom 12. Oktober 2010) und 14970/10 (vom 19. Oktober 2010).

1. Wie hoch war die Gesamtzahl der in Deutschland nach § 25 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes anerkannten subsidiär Geschützten zum 30. September 2010?

Am Stichtag 30. September 2010 waren laut Ausländerzentralregister 25 961 Ausländer mit einer Aufenthaltserlaubnis nach § 25 Absatz 3 des Aufenthaltsgesetzes (AufenthG) in Deutschland aufhältig.

2. a) Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Artikel 2 Buchstabe j des EU-Kommissionsvorschlags zur Flüchtlingsanerkennungsrichtlinie angemeldet, der eine erweiterte Definition von Familienangehörigen vorsieht, die im Einklang mit dem Recht auf einen Familienverband und dem Standpunkt, den das EU-Parlament als Reaktion auf die Mitteilung der EU-Kommission im Hinblick auf eine EU-Kinderrechtsstrategie eingenommen hat (2007/2093(INI)), steht?

Die Bundesregierung fühlt sich dem Anliegen einer umfassenden Berücksichtigung des Wohls der Kinder verpflichtet. Im Einklang mit der Position der Länder (Bundesratsdrucksache 791/09, S. 3) tritt die Bundesregierung im Interesse klarer Verhältnisse und vor allem zur Vermeidung von Nachweisproblemen gleichwohl für einen engen Familienbegriff ein, der sich im Wesentlichen an der Kernfamilie orientiert.

b) Wie beurteilt die Bundesregierung den Hinweis der EU-Kommission, dass eine Definition von Familienangehörigen angebracht sei, die weiter gefasst ist als in anderen Rechtsakten des Asylbereichs, da die Richtlinie die Anerkennung von Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz betrifft?

Es ist nicht ersichtlich, weshalb die Definition von Familienangehörigen in der Anerkennungsrichtlinie weiter sein sollte als in anderen Rechtsakten des Asylbereichs. Einem engen und für alle Richtlinien im Asylbereich geltenden Familienbegriff ist aus den in der Antwort zu Frage 2a genannten Gründen der Vorzug zu geben.

c) Wie beurteilt die Bundesregierung den Hinweis der EU-Kommission, dass die Streichung von Artikel 2 Buchstabe k dritter Gedankenstrich des EU-Kommissionsvorschlags zur Flüchtlingsanerkennungsrichtlinie nicht mit Artikel 24 der EU-Grundrechtecharta in Einklang steht, der festlegt das Wohl des Kindes bei allen Kinder betreffenden Maßnahmen vorrangig in Erwägung zu ziehen?

Artikel 2 Buchstabe k des Kommissionsvorschlags definiert den Begriff des Minderjährigen. Da der Kommissionsvorschlag hierzu keinen dritten Gedankenstrich enthält, wird angenommen, dass der dritte Gedankenstrich in Artikel 2 Buchstabe j gemeint ist. Insoweit wird auf die Beantwortung der Frage 2a Bezug genommen.

3. a) Mit welcher Begründung wendet die Bundesregierung sich gegen die von der EU-Kommission in Artikel 7 Absatz 1 vorgeschlagene Präzisierung der Definition der Akteure, die Schutz bieten können, auf Staaten bzw. auf Parteien oder Organisationen, sofern diese den Staat oder einen wesentlichen Teil des Staatsgebiets beherrschen und in der Lage sind, wirksamen und dauerhaften Schutz zu gewährleisten?

Die Bundesregierung hat mit dem Ziel größerer Klarheit strukturelle Anpassungen angeregt. Es wurde vorgeschlagen, in Absatz 1 Buchstabe a und b lediglich die Schutzakteure aufzuführen und in Absatz 2 festzulegen, was diese Akteure zur effektiven Schutzgewährung im Regelfall leisten müssen.

b) Mit welcher Begründung schlägt die Bundesregierung im Gegenzug vor, die bereits in der geltenden Richtlinie enthaltende Regelung zu ändern und den Kreis von Akteuren, die Schutz bieten können, etwa auf Stammesgruppen zu erweitern, und wie verhält sich dieser Vorschlag mit der Maßgabe, dass der schutzbietende Akteur rechtsstaatlich verfasst sein muss?

Nach Auffassung der Bundesregierung wäre es sachgerecht, jeden, der Schutz bieten kann, als Akteur einzustufen, sofern er diesen Schutz gewährleisten kann. Die Forderung, dass dieser Schutzakteur rechtsstaatlich verfasst sein muss, wirft Fragen hinsichtlich der Definition des unbestimmten Begriffs der „Rechtsstaatlichkeit“ auf und sollte vermieden werden.

4. a) Mit welcher Begründung wendet die Bundesregierung sich gegen den Verweis auf die Akteure, die Schutz bieten können (Artikel 7) in Artikel 8 Absatz 1 des EU-Kommissionsvorschlags, der die Kriterien regelt, nach denen die Mitgliedstaaten einen Schutzsuchenden mit Verweis auf eine inländische Fluchtalternative im Herkunftsland abweisen können?

Die Bundesregierung hält den Verweis auf Artikel 7 für problematisch, da hierdurch festgelegt würde, dass immer, also auch dann, wenn keine Verfolgung im Gebiet des internen Schutzes droht, abstrakt festgestellt werden müsste, ob Schutz durch einen Schutzakteur im Sinne des Artikels 7 vorhanden ist.

b) Mit welcher Begründung wendet die Bundesregierung sich in Artikel 8 Absatz 1 des EU-Kommissionsvorschlags gegen das Kriterium, dass eine inländische Fluchtalternative im Herkunftsland für einen Schutzsuchenden nur besteht, wenn er im jeweiligen Landesteil sicher und legal reisen und sich dort niederlassen kann?

Nach Auffassung der Bundesregierung kommt es für die Annahme einer inländischen Fluchtalternative entscheidend darauf an, dass der Landesteil für den betroffenen Antragsteller ohne Gefahr für Leib, Leben, Freiheit oder eine vergleichbare Rechtsgutverletzung erreichbar ist und der Antragsteller sich in diesem Gebiet niederlassen kann.

c) Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Prüfvorbehalt gegen die vorgeschlagene Streichung des bisherigen Artikel 8 Absatz 3 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, in dem festgehalten war, dass interner Schutz auch dann gegeben sein kann, wenn so genannte zeitweilige technische Hindernisse für den Zugang in den betreffenden Landesteil bestehen?

Die Aufnahme als Flüchtling ist nach Auffassung der Bundesregierung erst dann gerechtfertigt, wenn Schutzmöglichkeiten im Herkunftsland nicht vorhanden sind. Besteht also eine zumutbare Möglichkeit, im Herkunftsland Schutz zu finden, so muss diese Vorrang vor der Aufnahme in einem Drittstaat haben. Dies gilt auch in zeitlicher Hinsicht. Ist der Weg in das Zufluchtsgebiet im Herkunftsland nur vorübergehend versperrt, so muss die Rückkehr in dieses Gebiet Vorrang vor der Aufnahme als Flüchtling haben.

5. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung – neben Tschechien als einziger Mitgliedstaat – gegen das komplette Kapitel VII (Inhalt des internationalen Schutzes) Vorbehalte gegen die vorgeschlagene Angleichung zwischen den Rechten von Flüchtlingen und den Rechten von Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz angemeldet, und wie erklärt die Bundesregierung ihre Abkehr vom Grundsatz der Schutzangleichung, zu dem sich Deutschland gemeinsam mit allen EU-Mitgliedstaaten im „Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl“ (EU-Ratsdokument 13440/08, S. 11) und später im „Stockholmer Programm“ (EU-Ratsdokument 5731/10, S. 114) bekannt hat?

Die Bundesregierung lehnt eine ausnahmslose Gleichstellung von subsidiär Schutzberechtigten mit anerkannten Flüchtlingen wegen der mitunter unterschiedlichen Art und Dauer des Schutzbedürfnisses der beiden Personengruppen ab. Eine solche ausnahmslose Gleichstellung ist auch im Europäischen Pakt zu Einwanderung und Asyl, im Stockholmer Programm und in Artikel 78 Absatz 2 Buchstabe b des Vertrages über die Arbeitsweise der Europäischen Union nicht zwingend vorgesehen.

6. Mit welcher Begründung wendet die Bundesregierung sich gegen die vorgeschlagene Streichung der Absätze 6 und 7 in Artikel 20 des EU-Kommissionsvorschlags, die bisher lediglich in drei Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – in innerstaatliches Recht mit dem Ziel umgesetzt wurde, internationalen Schutz zu verwehren, wenn so genannte selbstgeschaffene Nachtfluchtgründe festgestellt wurden, und wie bewertet sie den Hinweis der EU-Kommission, dass diese Bestimmungen gegen die nunmehr verbindlich geltende EU-Grundrechtecharta verstoßen würde?

Nach Auffassung der Bundesregierung und im Einklang mit der Position der Länder (Bundesratsdrucksache 791/09, S. 5) muss auch künftig die Möglichkeit bestehen, im Falle missbräuchlicher Aktivitäten zur Erlangung eines Schutzstatus Leistungen einzuschränken. Die EU-Kommission hat lediglich einmal ohne weitere Konkretisierung die Möglichkeit angedeutet, dass es zu einem Konflikt mit der EU-Grundrechtecharta kommen könnte, dies aber bei späteren Diskussionen nicht mehr aufgegriffen.

7. Mit welcher Begründung wendet sich die Bundesregierung gegen die in Artikel 24 Absatz 2 des EU-Kommissionsvorschlags vorgeschlagene Ausdehnung des Aufenthaltstitels für subsidiär Geschützte von einem auf zwei Jahre?

Gegen die Aufhebung der aufenthaltsrechtlichen Unterschiede zwischen Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten bestehen seitens der Bundesregierung, wie auch bei den Ländern (Bundesratsdrucksache 791/09, S. 6), grundsätzliche Bedenken, die in der Art und Dauer des Schutzbedürfnisses begründet liegen. Die geltende deutsche Regelung in § 26 Absatz 1 Satz 2 i. V. m. § 25 Absatz 3 AufenthG, die die Ausstellung eines Aufenthaltstitels für subsidiär Schutzberechtigte für mindestens 1 Jahr vorsieht, hat sich bewährt.

8. Mit welcher Begründung wendet sich die Bundesregierung gegen die in Artikel 25 Absatz 2 des EU-Kommissionsvorschlags vorgesehene Ausstellung von Reisedokumenten für subsidiär Geschützte, wenn diese nicht über einen gültigen nationalen Pass oder ein entsprechendes Reisedokument verfügen oder aus objektiven Gründen keine derartigen Dokumente erhalten können, vor dem Hintergrund, dass nur drei Mitgliedstaaten – darunter Deutschland – die bisherige Bestimmung anwenden, die zwischen Flüchtlingen und Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz unterscheiden?

Die von der Bundesregierung favorisierte Beibehaltung der bisherigen Regelung, die sich bewährt hat, beruht auf der mitunter unterschiedlichen Art und Dauer des Schutzbedürfnisses von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten.

9. a) Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Prüfungsvorbehalt gegen Artikel 26 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, der den Zugang zur Beschäftigung für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz vorsieht?

Aus Sicht der Bundesregierung stellt sich die Frage, ob subsidiär Schutzberechtigten über die derzeitige deutsche Rechtslage hinaus uneingeschränkt Zugang zum Arbeitsmarkt gewährt werden soll. Selbstständige Erwerbstätigkeit kann dieser Personengruppe auch jetzt schon in Deutschland erlaubt werden. Eine zwingende Ausweitung darüber hinaus könnte jedoch als zusätzlicher Sogfaktor wirken.

b) Warum setzt sich die Bundesregierung für die Streichung von Artikel 26 Absatz 3 des EU-Kommissionsvorschlags ein, der Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz den vollen Zugang zu beschäftigungsbezogenen Bildungsangeboten und berufsbildenden Maßnahmen erleichtern soll, und welche Konsequenzen hat diese Haltung für den Zugang zu Integrationskursen für Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz in Deutschland?

Artikel 26 Absatz 3 steht nach Auffassung der Bundesregierung im Widerspruch zu Erwägungsgrund 41, wonach die Richtlinie nicht für finanzielle Zuwendungen gelte, die von den Mitgliedstaaten zur Förderung der Bildung gewährt werden. Zudem wird der Zugang zu Bildung bereits über Artikel 27 gewährt. Die Umsetzung des Zugangs zu Bildung sollte den Mitgliedstaaten überlassen bleiben.

10. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Artikel 28 Absatz 2 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, der vorsieht, dass Mitgliedstaaten Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz, die keine Nachweise für ihre Qualifikation beibringen können, Zugang zu geeigneten Programmen für die Beurteilung, Validierung und Bestätigung früher erworbener Hochschul- und Berufsabschlüsse zu gewähren?

Die Bundesregierung hat vorgeschlagen, Artikel 28 Absatz 2 Satz 1 klarer zu formulieren, um eine größere Verbindlichkeit der Regelung festzuschreiben. Artikel 28 Absatz 2 Satz 2 ist zudem missverständlich und vermengt verschiedene Sachverhalte.

11. Mit welcher Begründung hält die Bundesregierung an ihrem Widerstand gegen die vorgeschlagene Streichung des Artikel 29 Absatz 2 des EU-Kommissionsvorschlags (bisheriger Artikel 28 Absatz 2) fest, der es den Mitgliedstaaten bisher erlaubt, die Sozialhilfe für subsidiär Schutzbedürftige auf Kernleistung zu beschränken, anstatt ihnen die notwendige Sozialhilfe wie Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats zu gewähren?

Art und Dauer des Schutzbedürfnisses sind mitunter unterschiedlich, so dass nach Auffassung der Bundesregierung zumindest die Möglichkeit bestehen bleiben muss, eine unterschiedliche Behandlung vorzusehen.

12. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Artikel 30 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, der Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz Zugang zu medizinischer Versorgung nach denselben Bedingungen wie Staatsangehörige des jeweiligen Mitgliedstaats gewähren soll?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

13. a) Mit welcher Begründung tritt die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – gegen die in Artikel 31 Absatz 1 des EU-Kommissionsvorschlags vorgesehene Bezugnahme auf die Gewährung der notwendigen Maßnahmen ein, die unbegleiteten Minderjährigen (unter 18 Jahren) so rasch wie möglich die Vertretung durch einen gesetzlichen Vormund oder gleichgestellten Einrichtungen oder Instanzen gewähren soll?

Die Bundesregierung hat sich dafür eingesetzt, dass unmissverständlich klar wird, dass ein unbegleiteter Minderjähriger in jedem Fall einen Vormund oder Vertreter erhält, ungeachtet eventueller Auslegungsprobleme des Begriffs des internationalen Schutzes.

b) Mit welcher Begründung wendet sich die Bundesregierung – als einzige Regierung der EU-Mitgliedstaaten – gegen Artikel 31 Absatz 6 des EU-Kommissionsvorschlags, der vorsieht, dass das Betreuungspersonal für unbegleitete Minderjährige im Hinblick auf die Bedürfnisse von Minderjährigen adäquat ausgebildet sein und sich regelmäßig fortbilden soll?

Die Bundesregierung hält im Einklang mit der Position der Länder (Bundesratsdrucksache 791/09, S. 7) eine Verpflichtung zur regelmäßigen Fortbildung für zu weitgehend. Es ist ausreichend, dass geeignete Fortbildungsangebote vorgesehen werden.

14. Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Artikel 32 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, der vorsieht, dass Personen mit Anspruch auf internationalen Schutz Zugang zu Wohnraum unter den Bedingungen erhalten, die mit den Bedingungen für andere Drittstaatsangehörige gleichwertig sind, und Maßnahmen zur Verhinderung der Diskriminierung und der Gewährleistung der Chancengleichheit in diesem Bereich zu ergreifen?

Nach Auffassung der Bundesregierung muss das Prinzip der Vertragsfreiheit im Einklang mit dem EU-Recht und diesbezüglichen nationalen Regelungen ausdrückliche Erwähnung finden.

15. a) Mit welcher Begründung hat die Bundesregierung einen Vorbehalt gegen Artikel 34 des EU-Kommissionsvorschlags angemeldet, der die derzeitige Ungleichbehandlung von Flüchtlingen und Personen mit Anspruch auf subsidiären Schutz beim Zugang zu Integrationsmaßnahmen aufheben soll?

Angesichts der mitunter unterschiedlichen Art und Dauer des Schutzbedürfnisses von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten muss ein Ermessensspielraum verbleiben, um nach Prüfung des Einzelfalls entscheiden zu können, ob eine Teilnahme von subsidiär Schutzberechtigten an kostenintensiven Integrationsmaßnahmen aufgrund eines zu erwartenden längeren Aufenthalts in Deutschland sinnvoll ist oder aber aufgrund einer zu erwartenden baldigen Rückkehr ins Heimatland unverhältnismäßig wäre.

b) Wie beurteilt die Bundesregierung den Hinweis der EU-Kommission, dass mehr als 16 Mitgliedstaaten nicht zwischen den beiden Rechtsstellungen differenzieren und die Differenzierung dem Ziel der Integration zuwiderläuft, sondern im Gegenteil Diskriminierung befördern kann?

Nach Auffassung der Bundesregierung sollte es jedem Mitgliedstaat überlassen bleiben, ob er eine vollständige Angleichung der Rechtsstellung von anerkannten Flüchtlingen und subsidiär Schutzberechtigten vorsieht oder aber Differenzierungen vornimmt, die sich auch auf Teilbereiche beschränken können, wie das zum Beispiel in Deutschland der Fall ist. Das Ziel der Integration besteht nur dann, wenn ein längerer Aufenthalt zu erwarten ist, was aber bei subsidiär Schutzberechtigten nicht immer der Fall ist.

16. In welchen Bereichen ist die Bundesregierung dazu bereit, die von der belgischen EU-Ratspräsidentschaft ersuchte Flexibilität für eine Einigung mit dem Europäischen Parlament zu zeigen und ihre Vorbehalte in den Hauptkonfliktthemen (Definition von Familienangehörigen, Angleichung der Schutzstandards und der damit verbundenen Rechte und Leistungen) zurückzuziehen (siehe EU-Ratsdokument 14970/10 vom 19. Oktober 2010)?

Es ist aus verhandlungstaktischen Gründen nicht angezeigt, zum jetzigen Zeitpunkt festzulegen, in welchen Bereichen die Bundesregierung zu Konzessionen bereit sein könnte, zumal die Diskussion über die erwartete Entschließung des Europäischen Parlaments noch nicht begonnen hat.

Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333